

25 Anos na União Europeia, 25 anos
de Instituto Europeu – Nós os
contribuintes europeus?
Evolução do IVA na UE e em
Portugal

Clotilde Celorico Palma
30 de Novembro de 2011

Evolução do IVA

- Principais passos de harmonização do IVA na UE
- A experiência portuguesa
- Conclusões – Perspectivas de evolução do imposto

Evolução do IVA

- *“The rise of the value-added tax (VAT) is an unparalleled tax phenomenon. (...). Various similes come to mind; VAT may be thought of as the Mata Hari of the tax world – many are tempted, many succumb, some tremble on the brink, while others leave only the return, eventually the attraction appears irresistible”, (Alan Tait, Value Added Tax, International Practice and Problems, International Monetary Fund, Washington D.C, 1988, p. 3)*

Evolução do IVA

- Cerca de 150 países integram impostos com as características do IVA (na OCDE só os EUA não têm IVA).
- Dos países de língua oficial portuguesa, temos IVA em Cabo Verde (2003-2004) e Moçambique (1999). Angola, no âmbito da reforma fiscal, pensa introduzir o IVA.

Evolução do IVA

- Fases de harmonização do IVA:
 - **Primeira fase:** Aprovação das Primeira e Segunda Directivas (n.ºs 67/227/CEE e 67/228/CEE, de 11.04.1967, JO n.º L 71, de 14.3.67 -“*primeiras directivas IVA*”).
 - **Segunda fase:** Decisão de 1.4.70 (JO n.º L 94, de 28.4.70/substituição das contribuições financeiras dos EM por recursos das Comunidades, entre os quais uma percentagem do IVA) e aprovação da Sexta Directiva (Directiva 77/388/CEE, de 17.5.77, JO n.º L 145, de 13.6.77).

Evolução do IVA

Fases de harmonização do IVA

- **Terceira fase:** Desafio do mercado interno - Aprovação do Livro branco para a realização do mercado interno em 1985 e entrada em vigor do Acto Único Europeu em 1987, com posterior aprovação da Directiva que institui um regime transitório de tributação no destino para as transacções intracomunitárias (Directiva 91/680/CEE, de 16.12.91, JO n.º L 376/1, de 31.12.91).

Evolução do IVA

- **Ideia chave:** é pouco provável que num futuro próximo se possa progredir significativamente no sentido da passagem ao regime de tributação no país de origem, pelo que, a curto prazo, a estratégia deverá centrar-se em 4 objectivos essenciais: simplificação e modernização das regras existentes, aplicação mais uniforme das disposições actuais e nova execução da cooperação administrativa (“Estratégia para melhorar o funcionamento do sistema do IVA no mercado interno”, COM (2003)348 final, 07.06.2003)

IVA – Evolução recente

Tendências recentes da evolução legislativa do IVA:

- Revisão das regras relativas às prestações de serviços, apontando para a mudança da regra geral de tributação do local do prestador para o local do destinatário – da origem para o destino (Pacote IVA - Directiva 2008/8/CE, de 12 de Fevereiro).
- Maior simplificação e harmonização do imposto – Directiva IVA (Directiva 2006/112/EC), Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011, de 15 de Março de 2011 e Directiva da facturação (Directiva 2010/45/EU, de 13 de Julho).

IVA – Evolução recente

Tendências recentes da evolução legislativa do IVA:

- Alargamento do reverse charge – Directiva CO2 (Pacote IVA e Directiva 2010/23/EU, de 16 de Março de 2010).
- Alargamento do mecanismo do balcão único (Pacote IVA - Directiva 2008/8/CE, de 12 de Fevereiro).
- Revisão das taxas reduzidas - Directiva 2009/47/CE, de 5 de Maio de 2009.

IVA e internacionalização das empresas

Estratégia mais recente da Comissão:

- **Relatório Monti: Uma nova estratégia para o mercado interno, 9 de Maio de 2010.**
- **LIVRO VERDE Sobre o futuro do IVA - Rumo a um sistema de IVA mais simples, mais sólido e eficaz (1.12.2010 / COM(2010) 695 final).**

IVA e internacionalização das empresas

- **LIVRO VERDE Sobre o futuro do IVA:** Discussão pública sobre a possível reforma do imposto, pedindo contributos a várias questões suscitadas até 31 de Maio de 2011, de forma a até finais de 2011 emitir uma Comunicação sobre a matéria.

IVA

Estratégia mais recente da Comissão

LIVRO VERDE/ Aspectos a analisar:

- Um sistema de IVA com uma base de incidência ampla, de preferência com uma taxa única, aproximar-se-ia do ideal de um imposto de consumo que permite minimizar os custos de conformidade. Contudo, na UE, a taxa normal apenas abrange dois terços do consumo total, beneficiando o terço restante de diferentes isenções ou de taxas

IVA

Estratégia mais recente da Comissão

LIVRO VERDE/ Aspectos a analisar:

- Aplicação do IVA às operações transfronteiras no mercado único – tributação na origem ou no destino? O facto de as operações nacionais e intra-UE continuarem a ser tratadas de forma diferente pode ser um obstáculo à melhoria do funcionamento do mercado único. Esta situação é agravada pela existência de inúmeras opções e excepções para os EM na legislação relativa ao IVA, o que leva à vigência de regras diferentes na UE.

IVA

Estratégia mais recente da Comissão

LIVRO VERDE/ Aspectos a analisar:

- **Aplicação do IVA às operações transfronteiras no mercado único - Solução alternativa: Tributação das entregas de bens e das prestações de serviços intra-EU à taxa e nos termos das regras em vigor no EM de destino.**

IVA

Estratégia mais recente da Comissão

LIVRO VERDE/ Aspectos a analisar:

- **Aplicação do IVA às operações transfronteiras no mercado único - Solução alternativa: tributação no EM de destino - implicaria uma revisão e melhoria aprofundadas da sua aplicação em termos de segurança jurídica e de encargos administrativos ao nível das operações intra-UE.**

IVA

Estratégia mais recente da Comissão

LIVRO VERDE/ Aspectos a analisar:

- Aplicação do IVA às operações transfronteiras no mercado único - **Solução alternativa: *Aplicação generalizada do mecanismo de autoliquidação*** nas B2B – A Comissão gostaria de reflectir sobre um projecto piloto para testar a introdução de um sistema de autoliquidação generalizado obrigatório. Está plenamente ciente que este projecto tem implicações administrativas e económicas.

IVA

Estratégia mais recente da Comissão

LIVRO VERDE/ Aspectos a analisar: Mecanismo do balcão único

- Enquanto o IVA for baseado na tributação no lugar de destino, o balcão único continuará a ser conveniente por representar uma medida de simplificação e favoreceria o cumprimento das regras e o comércio transfronteiras.

IVA

Estratégia mais recente da Comissão

LIVRO VERDE/ Aspectos a

analisar: Como assegurar a neutralidade do sistema de IVA?

- Regras aplicáveis aos organismos públicos - actividades semelhantes são tributadas em IVA de maneira diferente em função do estatuto do fornecedor.

IVA

Estratégia mais recente da Comissão

- **LIVRO VERDE/ Aspectos a analisar:** As isenções são contrárias ao princípio do IVA como um imposto de ampla base de incidência. A pertinência de muitas das isenções actuais é questionável. Alargar a base de incidência mediante a redução do número de isenções permitiria reforçar a eficácia e a neutralidade do imposto, constituindo uma alternativa válida ao aumento das taxas de IVA.

IVA

Estratégia mais recente da Comissão

LIVRO VERDE/Aspectos a analisar:

Deduções

- O direito a deduzir o IVA pago a montante é fundamental para garantir a neutralidade deste imposto ao nível das empresas.
- O alargamento da dedutibilidade do IVA constitui o factor-chave, mas quando e como deve ser efectuada a dedução são factores que também devem ser considerados.
- A neutralidade deste imposto implica que o IVA incidente sobre bens e serviços utilizados em actividades económicas tributadas deva ser inteiramente dedutível.

IVA

Estratégia mais recente da Comissão

LIVRO VERDE/ Aspectos a analisar: *Serviços internacionais*

- Importa definir abordagens acordadas internacionalmente para evitar a dupla tributação ou a não tributação destes serviços, estando a ser realizado um trabalho importante nesta matéria na OCDE.

IVA

Estratégia mais recente da Comissão

**LIVRO VERDE/ Aspectos a
analisar: Que grau de harmonização
exige o mercado único?**

- A utilização de regulamentos do Conselho em vez de directivas garantiria uma maior harmonização.

IVA estratégia mais recente

- Proposta de Regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia (Bruxelas, 9.6.2011, COM(2011) 511 final) -

Reforma do IVA e experiência portuguesa

- Aprovação do Código do IVA - 26 de Dezembro de 1984.
- Fim da operação de registos dos contribuintes, iniciada em Janeiro e Fevereiro desse ano - 26 de Dezembro de 1984.
- Criação do Serviço de Administração do IVA - 28 de Fevereiro de 1985.
- Entrada em vigor do imposto - 1 de Janeiro de 1986.

Reforma do IVA e experiência portuguesa

- A adopção do IVA em Portugal pode ser considerada uma história de sucesso.
- O IVA tornou-se logo a principal fonte de receita do Estado (excluindo as quotizações para a Segurança Social).
- Não houve perturbações graves na economia e no funcionamento da máquina fiscal.
- Foi bem aceite pela população.

Quadro III.3.2. Receitas Fiscais (Milhões de euros e %)

IMPOSTOS	2010	2011	2012	Variação 2012/2011 (em %)	Estrutura em 2012 (em %)
	Real	Estimativa	Orçamento		
IRS	8 936,7	9 757,6	9 358,4	-4,1%	26,6%
IRC	4 591,6	5 020,8	4 755,3	-5,3%	13,5%
Outros	40,9	52,9	50,1	-5,3%	0,1%
Impostos Directos	13 569,2	14 831,3	14 163,7	-4,5%	40,3%
ISPE (a)	2 406,1	2 321,2	2 276,1	-1,9%	6,5%
IVA	12 145,9	13 108,0	14 761,6	12,6%	42,0%
ISV	809,1	692,2	743,8	7,5%	2,1%
IT	1 428,7	1 345,7	1 386,1	3,0%	3,9%
IABA	185,0	175,0	190,9	9,1%	0,5%
Imposto do Selo	1 538,7	1 478,9	1 400,0	-5,3%	4,0%
IUC/IC	151,2	165,3	178,0	7,7%	0,5%
Outros	55,9	46,1	58,9	27,8%	0,2%
Impostos Indirectos	18 720,6	19 332,4	20 995,4	8,6%	59,7%
TOTAL GERAL	32 289,8	34 163,7	35 159,1	2,9%	100,0%

Legenda: (a): Expurgada da Contribuição de Serviço Rodoviário.

Fonte: Ministério das Finanças, Orçamento do Estado para 2012 e Conta Geral do Estado para 2010.

Reforma do IVA e experiência portuguesa

Problemas actuais fundamentais:

- Peso significativo de contribuintes e situações abrangidas por regimes especiais: cerca de metade dos sujeitos passivos de IVA estão inscritos nos regimes especiais de isenção dos artigos 53.º a 59.º do Código do IVA, estando cerca de 40% abrangidos pela isenção do regime do artigo 53.º.
- Verifica-se uma extrema concentração de imposto num número reduzido de sujeitos passivos: de acordo com os dados oficiais disponíveis (ano de 2000, INE), de um universo superior a 770.000 contribuintes, 192 sujeitos passivos eram responsáveis por mais de um terço do IVA entregue nos cofres do Estado, e 0,6% dos sujeitos passivos representavam quase dois terços do total da arrecadação, enquanto que, no outro extremo, o IVA relativo a 565.000 sujeitos passivos (cerca de 73% do universo dos contribuintes) não chegava a atingir 2,5% da cobrança.

Fonte : José Carlos Gomes Santos, “O IVA – Um Imposto (muito especial) sobre o Consumo”, Vinte Anos de Imposto Sobre o Valor Acrescentado em Portugal: Jornadas Fiscais em Homenagem ao Professor José Guilherme Xavier de Basto, Almedina, Coimbra, Novembro 2008 e Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal, CCTF n.º 209, Fevereiro 2009).

Evolução do IVA

Conclusões:

- Os EM utilizaram distintamente as possibilidades resultantes da DIVA, o que resultou numa situação diferenciada e complexa.
- O sistema comum vigente carece de vários problemas, essencialmente, um deficiente grau de harmonização, *maxime* ao nível das taxas, a sua complexidade, a diversidade de aplicação nos diversos EM, a burocracia e os custos de cumprimento.

Evolução do IVA

Conclusões:

- Não somos a favor de uma taxa única de IVA nem de um mecanismo generalizado de *reverse charge*, que desvirtuaria as características do imposto.

Evolução do IVA

Conclusões/Propostas :

- Alargamento da base de incidência do imposto e revisão das isenções.
- Revisão das taxas - A UE deveria reintroduzir a possibilidade de os EM terem uma taxa agravada de IVA.
- Maior harmonização do direito à dedução do IVA.
- Simplificação de procedimentos, ex., alargamento do mecanismo do balcão único a outras situações, como, por exemplo, as vendas à distância.

Evolução do IVA

Conclusões/Propostas:

- Concepção de mecanismos favoráveis aos grupos de empresas que actuam no espaço intra UE.
- Reforço da cooperação administrativa.
- Criação de mecanismos que controlem a concorrência fiscal prejudicial em IVA (Portugal defendeu sempre a inclusão do IVA no âmbito do Código de Conduta da Fiscalidade das Empresas).

Evolução do IVA

Conclusões:

Sentir-nos-emos contribuintes europeus??? E seremos felizes por tal facto?

- Feita a incursão pela história da introdução do IVA e da implantação da sua administração, pode concluir-se que se tratou *“nitidamente de um caso de sucesso, pesem embora dois ou três pormenores que correram menos bem.”*

(Arlindo Correia, “A Experiência Administrativa da Introdução ao IVA”, *Vinte Anos de Imposto Sobre o Valor Acrescentado em Portugal: Jornadas Fiscais em Homenagem ao Professor José Guilherme Xavier de Basto*, Almedina, Coimbra, Novembro 2008, p. 21)

Evolução do IVA

Conclusões/Propostas:

- Revisão urgente do regime de pequenos contribuintes – ver propostas do Relatório do Grupo de Trabalho para o Estudo da Política Fiscal – Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal, CCTF n.º 209, Fevereiro 2009.
- IVA na importação - Há EM, como a Holanda, Áustria, Letónia, Lituânia, Bélgica, Dinamarca, Hungria, Luxemburgo, República Checa, Estónia e Roménia, em que o pagamento do IVA da importação é feito de acordo com os prazos de entrega da declaração periódica (*Estudo sobre o tratamento em sede de IVA das mercadorias importadas*, Escola de Gestão do Porto, Universidade do Porto, 25 de Julho de 2005).

Em Portugal o IVA é devido aquando da importação.

Evolução do IVA

Conclusão:

VAT- A Very Attractive Tax